

УДК 342.8

О.В. СТЕПАНЕНКО,
*магістрант спеціальності «Правознавство»
Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля*

ВИБОРЧА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті розглянуто проблеми розвитку законодавчого регулювання виборчої системи в Україні, що створює несприятливе становище для розвитку демократичного суспільства. Також у статті зазначені можливі шляхи подолання даної проблеми в рамках демократичної держави.

Ключові слова: виборча система, виборчий процес, корупційні процеси, електорат.

За роки незалежності України правове регулювання суспільних відносин щодо забезпечення реалізації громадянами України конституційних виборчих прав під час проведення виборів і референдумів, зазнало суттєвих змін. Передусім це пов'язане з постійними змінами виборчої системи для виборів народних депутатів України, спробами законодавців вирішити проблеми захисту та поновлення порушених виборчих прав суб'єктів виборчого процесу, а також автоматизацією певних стадій виборчого процесу за допомогою новітніх технологій, що, у свою чергу, потребує закріплення відповідними нормами. На жаль, ці зміни не завжди покращують стан правового забезпечення реалізації виборчих прав громадян України. Безсумнівно, ще залишаються прогалини в регулюванні процесів підрахунку голосів виборців, остаточного визначення результатів голосування та ін. Тому беззаперечно можна стверджувати, що ця тема залишається актуальною й на сьогодні [3, с. 2].

Відповідно до частини 3 статті 1 чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» останні позачергові вибори народних депутатів 26 жовтня 2014 р. проводилися за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою. 225 депутатів обиралися за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, 225 депутатів – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах [1].

Як стверджують Б. Райковський і М. Рибачук, вважається вже доведеним, що ідеальної демократичної процедури проведення виборів не існує. При обранні виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів: якщо головною метою є формування стабільного ефективного уряду, перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення, – пропорційній. Значною мірою це залежить від характеру взаємин законодавчої та виконавчої влади. У тому випадку, коли уряд формується парламентом, важливе значення має формування в парламенті стійкої більшості. У президентських республіках, де уряд меншою мірою залежить від парламентської більшості, навпаки, важливішим стає питання про адекватне представництво в парламенті інтересів різних груп населення. Таким чином, можна сказати, що одним із найважливіших чинників, які впливають на вибір виборчої системи, є функції, виконувані представницьким органом [8, с. 586].

© О.В. Степаненко, 2015

Не менш важлива проблема реалізації виборчого законодавства – це майже щорічні вибори в Україні.

Останнім часом кожні вибори в Україні, від загальнодержавних до місцевих, супроводжуються майже «військовими діями» політичних партій та блоків – учасників виборчих регіонів. Тут можна зустріти всі ознаки «військових дій»: центральні та місцеві штаби, стратегії, тактики, радники, а також, найчастіше, мітинги, та сутички між представниками різних політичних партій і блоків.

Такі ж тенденції спостерігаються і в такому не менш впливовому органі, як Центральна виборча комісія (надалі ЦВК). З кожними виборами вимальовуються нові проблеми щодо вдосконалення виборчого законодавства, які навіть і уявити не можна було при прийнятті змін до чинного законодавства [2, с. 2-3].

Наступна, не менш важлива проблема, – це порушення трудового законодавства під час роботи членів дільничних виборчих комісій (надалі ДВК). До виборчих дільниць найчастіше приймають на роботу людей похилого віку, які фізично не в силах витримати напружений графік, особливо в день голосування та передачі документації до окружної виборчої дільниці (надалі ОВК), що в результаті призводить до порушень виборчого процесу і законодавства України. Разом з тим члени комісії вимушені працювати по 24–36 годин майже без перерви. При цьому винагороду вони отримують тільки за день виборів, а підрахунок голосів і передача їх до ОВК чи ЦВК не оплачуються – це черговий нонсенс нашого законодавства. Для вирішення існуючої проблеми доречними були б такі впровадження до чинного законодавства:

- регламентація максимальної вікової межі для членів виборчих комісій;
- відповідна оплата праці під час виборів;
- на законодавчому рівні встановити графік роботи комісій і передбачити їх роботу в дві зміни [2].

Також важливою проблемою правового регулювання виборчого процесу є корупційні процеси під час волевиявлення громадян. На наш погляд, виборчі правопорушення під час голосування – це незаконні дії, прийоми та методи втручання до електоральної свідомості та електоральної поведінки з боку політичного керівництва, посадових осіб органів державного управління, місцевого самоврядування, окремих кандидатів, керівників державних підприємств, установ із метою політико-адміністративного впливу на виборчий процес; деструктивне управління електоральною активністю населення на користь політичних сил, які на цей момент перебувають при владі; масовий чи індивідуальний підкуп виборців цілком правомірними державними послугами або неправомірними послугами окремих кандидатів; форми і методи впливу державних органів, політичних діячів на кандидатів, виборчі комісії, інформаційний простір, судові та правоохоронні органи; фальсифікація результатів волевиявлення громадян.

Можна відокремити такі види корупційних процесів у сфері виборчого процесу:

- підкуп представників влади;
- підкуп кандидатів на виборну посаду;
- підкуп членів виборчих комісій;
- підкуп виборців шляхом вручення їм подарунків, алкогольних напоїв, грошей;
- посадові зловживання при проведенні агітації;
- зловживання повноваженнями окремими членами виборчих комісій;
- підкуп довірених осіб кандидата з боку політичних опонентів;
- підкуп голови, секретаря, членів виборчої комісії;
- підкуп членів штабу кандидатів, груп підтримки з боку політичних опонентів;
- примушування виборців голосувати за певного кандидата посадовими особами державних органів, суб'єктів господарювання шляхом обману та погроз у ситуації, коли виборці безпосередньо підпорядковані чи підконтрольні посадовцям або перебувають з ними у трудових відносинах;
- протиправне надання посадовими особами державних органів за рахунок бюджетних коштів фінансової, матеріальної чи іншої допомоги окремим кандидатам у супереччю чинному законодавству;
- підміна виборчих документів;

- інші форми зловживання владою, службовим становищем посадовими особами державної влади та управління в інтересах окремих кандидатів на виборні посади;
- інші форми перешкоджання електорату у здійсненні виборчого права, підробки виборчих документів членами виборчих комісій;
- лобювання прийняття вигідних для окремої політичної сили законів або внесення змін до чинного законодавства;
- протекціонізм при підборі голови, секретаря та членів виборчих комісій.

Підкуп електорату порушує принцип вільного волевиявлення виборців, що суттєво впливає на результати голосування і є підставою для визнання виборів недійсними.

Незважаючи на значну поширеність в Україні корупційних виборчих технологій, зокрема кримінально-корупційної технології підкupu електорату, зазначена проблема не була достатньо глибоко досліджена політологами, юристами, науковою спільнотою. В державі на законодавчому рівні не визначені організаційно-правові засади протидії та запобігання сучасним корупційним технологіям у виборчих процесах [4, с. 24].

Удосконалення виборчого законодавства залишається актуальним питанням політичного порядку денного. Зміни до виборчого законодавства є невід'ємною частиною підготовки держави до підписання Угоди про Асоціацію України та ЄС (Європейський Союз). Зовнішньополітичний контекст створює сприятливі умови для проведення широкої дискусії із питань удосконалення виборчого законодавства. У лютому Кабінет Міністрів України затвердив План першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2013 рік, який передбачає розробку та реалізацію заходів із удосконалення виборчого законодавства. Уряд публічно взяв на себе зобов'язання враховувати рекомендації Місії ОБСЄ (Організація безпеки та співпраці в Європі), залучати експертний та технічний потенціал Ради Європи, ОБСЄ та ЄС. Верховна Рада України ухвалила Заяву про євроінтеграційні прагнення України та укладення Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. У Заяві парламент зобов'язувався активізувати діяльність із прийняття законів, які стосуються виборів. У той ж час надмірна політизація проблеми повторних виборів народних депутатів України в п'яти одномандатних округах, результати голосування в яких у 2012 році не змогла встановити Центральна виборча комісія, ускладнює цю дискусію.

Міністерство юстиції України, виконуючи План першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС, розробило проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства». 11 квітня 2013 року цей проект Закону був оприлюднений на сайті міністерства. Натомість 21 травня Міністерство юстиції оприлюднило додаткові пропозиції до законопроекту, які стосуються оптимізації фінансування передвиборчих кампаній [6].

Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» передбачає розширення повноважень окружних виборчих комісій, обмеження участі «технічних» партій у формуванні виборчих комісій, деталізацію вимог до утворення виборчих округів, встановлення граничного розміру виборчих фондів партій та кандидатів. Законопроект також розширює обмеження щодо введення передвиборчої агітації, посилює права міжнародних спостерігачів тощо. Також пропонується варіант вирішення проблеми із голосуванням на виборах народних депутатів України громадян, які проживають або перебувають в день голосування на території іноземних держав [9].

У законопроекті комплексно пропонується варіанти вирішення ключових проблем організації виборчого процесу. Ця характеристика проекту, розробленого Міністерством юстиції України, дозволяє законодавцям, експертам та широкій громадськості провести всебічну дискусію щодо напрямків удосконалення законодавства. Водночас проект Закону не стосується проблем виборчої системи. Як свідчить Послання Президента України до Верховної Ради України 2013 року, дискусія щодо оптимального типу системи виборів до парламенту може отримати новий імпульс у майбутньому [9].

Положення законопроекту щодо обмеження участі «технічних» партій у формуванні ОВК та ДВК, удосконалення процедур жеребкування кандидатур до їх складу можуть бути підтримані у повному обсязі. Схвальної оцінки заслуговують зміни щодо утворення виборчих округів, розширення обмежень щодо ведення передвиборчої агітації, врегулювання

участі ЗМІ у інформаційному забезпеченні виборів, надання офіційним спостерігачам від іноземних держав та міжнародних організацій права на отримання копій протоколів тощо. Із застереженнями може бути прийнята пропозиція щодо встановлення граничних розмірів виборчих фондів партій – суб'єктів виборчого процесу та кандидатів в одномандатних округах. Не можуть бути підтримані зміни щодо передачі до ОВК повноважень із реєстрації кандидатів у одномандатних округах. Спірною ініціативою видається надання громадянам, які проживають або перебувають на території іноземних держав, права голосувати лише у загальнодержавному окрузі. Остання проблема вимагає всебічного розгляду із метою недопущення необґрунтованих обмежень конституційних прав громадян. Проект Закону не вирішує проблем підкupu виборців, прояви якого масово фіксувалися у 2012 р. [5].

Сьогодні питання вибору типу виборчої системи залишається відкритим. Зважаючи на його значущість з точки зору перспектив розвитку країни, підходи до його вирішення мають бути максимально виваженими, наслідки – прорахованими а процес – публічним. У цьому зв'язку дуже слухними виглядають пропозиції стосовно активного залучення до роботи над виборчим кодексом науковців і експертів з державного та недержавного секторів, попереднього моделювання чи апробації виборчої системи, яку пропонуватиметься обрати, проведення парламентських слухань з відповідної проблематики. В той же час головною передумовою вибору адекватної потреби держави і суспільства виборчої системи є готовність владної еліти керуватися принципами суспільного блага, а не тимчасовою політичною кон'юнктурою [6].

Після проведених позачергових парламентських виборів міжнародні спостерігачі відзначають, що вибори в Україні пройшли демократично і без використання адмінресурсу, який був характерним на парламентських виборах 2012 року. За їхніми спостереженнями, кандидати мали можливість агітувати, і виборча кампанія була конкурентною, адже ЦВК зареєструвала на вибори 6 тисяч 600 кандидатів, з яких обирали українці. У більшості регіонів день голосування пройшов спокійно, з невеликою кількістю порушень та поодинокими інцидентами. Спостерігачі зауважують, що ЦВК професійно та ефективно організувала вибори. Проте, проведення організаційних закритих засідань перед основним засіданням і прийняття рішення щодо заяв кандидатів та скарг в односторонньому порядку знизили прозорість виборчого процесу.

Також вони зауважують, що за кілька днів до дня голосування зростає кількість випадків насилля у відношенні до певних учасників виборчого процесу, зокрема були зафіксовані випадки залякування та погроз на адресу кандидатів, агітаторів, цілеспрямоване знищення агітматеріалів, виборчих штабів. Окрім цього, міжнародні спостерігачі вказали на те, що президент Петро Порошенко та прем'єр-міністр Арсеній Яценюк несправедливо скористалися своїми посадами, звернувшись через телеканали до виборців із закликом обрати реформаторський парламент напередодні виборів, у «день тиші». «Вибори не були бездоганними. Бездоганними вони не є і у нас. Але українці за рік подолали такий значний демократичний шлях, який може бути взірцем для сусідів – Молдови, Білорусі та Росії», – відзначила Раса Юкнявічене, яка представляє Литву в Парламентській асамблеї НАТО [7].

Список використаних джерел

1. Закон України «Про вибори народних депутатів України» // Відомості ВРУ від 17.04.2014.
2. Максакова Р. Правовий статус та організація роботи членів ДВК / Р. Максакова, О. Яркіна, // вісник ЦВК // Р. Максакова, О Яркіна.
3. Шаміна Л.В. Сучасний стан і перспективи розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України / Л.В. Шаміна // Адміністративне право і процес – К., 2014. – С. 110.
4. Корж В.П. Електоральна корупція в Україні: проблеми теорії, законодавства і практики / В.П. Корж. // Вибори та демократія. – 2010. – № 2–3 (24–25). – С. 24–28.
5. Токовенко В.В. Політичне керівництво. Державне управління: проблеми, взаємовідносини та оптимізація взаємодії / В.В. Токовенко. – Київ.: Вид-во УАДУ, 2001 – С. 221.

6. Удосконалення Закону України «Про вибори народних депутатів». Перспективи та пріоритети [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://.oroga.ua.org>

7. Спостерігачі ОБСЄ: вибори в Україні можуть бути взірцем для сусідів [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europe.newsru.ua/article/18024296>

8. До питання про критерії демократизації виборчого процесу / Б.С. Райковський // Держава і право. Юрид. і політ. науки: зб. наук. праць – 2006. – Вип. 34. – С. 586–594.

9. Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань проведення виборів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/pls/zweb2>

В статье рассмотрены проблемы развития законодательного регулирования избирательной системы в Украине, что создает неблагоприятное положение для развития демократического общества. Также в статье указаны возможные пути преодоления данной проблемы в рамках демократического государства.

Ключевые слова: избирательная система, избирательный процесс, коррупционные процессы, электорат.

The paper considers the problem of legal regulation of the electoral system in Ukraine, which creates a disadvantage for the development of a democratic society. This article also discusses possible ways of overcoming these problems within the given democratic state.

Key words: electoral system, the electoral process, corruption processes, the electorate.

Одержано 7.10.2015.